

ESTUDOS SETORIAIS E PROGRAMAÇÃO ECONÔMICA

JOSÉ PELÚCIO FERREIRA

Chefe da Divisão de Estudos Setoriais
do Departamento Econômico do BNDE

A — Desenvolvimento Econômico: Requisitos

O desenvolvimento econômico, de maneira simplificada, pode ser entendido como um processo de progressivo domínio das forças e elementos da natureza e de colocação dessas mesmas forças e elementos a serviço do bem-estar da coletividade, proporcionando aos indivíduos que a compõem, satisfação crescente de suas necessidades básicas.

Este esforço consciente no sentido de controlar as forças e elementos da natureza e de utilizá-las em benefício da sociedade é possibilitado pelo progresso da Ciência. As conquistas que se obtêm neste terreno é que permitem sejam construídas as bases do progresso tecnológico.

A tecnologia, ou, em outras palavras, as inovações tecnológicas constituem o resultado da aplicação e do conhecimento do método científico à atividade econômica, tendo em vista a satisfação das necessidades humanas.

Em virtude do avanço científico e da sua transformação em fator de desenvolvimento econômico pela via do progresso tecnológico, criam-se novos bens e aperfeiçoam-se produtos já conhecidos; surgem processos e técnicas de produção mais eficientes; introduzem-se novos métodos de organização da atividade produtiva; recursos naturais até então inaproveitados passam a ter utilidade, etc; desencadeia-se, enfim, todo um conjunto de modificações que provoca, a seu turno, um aumento continuado da produtividade física da força de trabalho de uma dada economia.

O desenvolvimento econômico encontra, assim, a sua expressão no incremento da produtividade física da força de trabalho, o qual, por sua vez, é uma consequência do

progresso tecnológico, o qual se transmite ao sistema econômico pela via da acumulação de capital. Os investimentos realizados quer com o objetivo de repor o estoque de capital de uma determinada economia, quer com a finalidade de expandir esse mesmo estoque, tendem normalmente a incorporar as inovações recentemente surgidas no domínio da técnica. Esta é a razão que empresta suma importância aos investimentos no processo de desenvolvimento econômico, pois, além de ampliar a capacidade produtiva da economia, aumenta, também, a eficiência da sua força de trabalho ao dotá-la de técnicas de produção de nível superior.

Pode-se, destarte, identificar no ato de investir e no progresso tecnológico as duas variáveis estratégicas do processo de desenvolvimento econômico, de cujo comportamento depende o ritmo ou a velocidade desse mesmo processo. Há, todavia, necessidade de que se cumpram duas condições fundamentais para que ambas as variáveis atuem com toda a intensidade como agentes dinâmicos do processo em questão:

1.º) — que a economia conte com um corpo social também dinâmico, de grande mobilidade, e que possua um quadro institucional em permanente aperfeiçoamento e atualização, de modo a propiciar o florescimento e a absorção de novas técnicas e a estimular e favorecer a formação de capital; e,

2.º) — que a sociedade se disponha efetivamente a subtrair ao consumo uma parcela significativa de sua renda, de sorte a manter alta a taxa de investimentos, concorrendo, por essa forma, para ampliar a capacidade do aparelho produtivo ao mesmo tempo que para modificar, qualitativamente, a composição do estoque de capital da economia.

Conquanto tôdas as economias se defrontem com dificuldades para cumpri-las, independentemente do estágio de desenvolvimento em que se encontrem, é evidente que tais condições são particularmente difíceis de atender no caso das economias subdesenvolvidas.

Nessas economias, quase que por definição, os estratos sociais são pouco permeáveis, dificultando o acesso das grandes massas da população aos benefícios da civilização, particularmente aos benefícios da cultura, sem o que não pode haver efetivo desenvolvimento científico e progresso tecnológico. Não obstante seja verdade que possam desfrutar dos avanços técnicos conseguidos em países mais adiantados, as economias subdesenvolvidas devem dispor de um mínimo de capacidade para promover a sua adaptação às condições e limitações que lhes são peculiares, sob pena de ver-lhes reduzida a eficiência ou até mesmo de não poder utilizá-las, em determinadas circunstâncias. Não são incomuns os casos de incompatibilidade relativa ou total entre processos tecnológicos de produção de certos bens, desenvolvidos em outros países, e a constelação de recursos naturais de uma certa economia, ou, então, com as dimensões do respectivo mercado, situações em que se tornaria inexecutável ou desaconselhável a sua utilização, do ponto-de-vista econômico.

A formação de pessoal qualificado, nos seus vários níveis, deve ir alcançando segmentos cada vez mais amplos da população para que a falta de quadros não se venha a constituir em sério empecilho à incorporação de inovações tecnológicas ao processo produtivo. O sistema de castas — seja imposto por motivos religiosos, seja forçado pela existência de um sistema rígido e altamente regressivo de distribuição da renda — ao impedir a disseminação da cultura pelo maior número de membros da coletividade, opõe, sem dúvida, um freio à formação de pessoal habilitado a criar ou a adaptar novas técnicas às reais necessidades de suas estruturas econômicas.

O subdesenvolvimento manifesta-se, igualmente, na inadaptação das instituições às exigências de flexibilidade e permanente atualização impostas pelo desenvolvimento

econômico. Também a este respeito os exemplos podem ser numerosos.

A estrutura agrária brasileira, por exemplo, reconhecidamente defeituosa, representa sem dúvida um sério empecilho ao aumento do produto agrícola e à elevação dos níveis de produtividade do trabalho rural, ao determinar uma combinação inadequada de fatores de produção, a um baixo nível de técnica, e ao provocar uma distribuição sumamente desigual da renda gerada na agricultura.

Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, (*) sôbre a agricultura paulista no ano agrícola de 1958-1959, a qual, também, ostenta uma estrutura agrária imperfeita, embora melhor que no resto do País, revelou que na distribuição funcional da renda os salários participavam com 38%, devendo notar-se que aí se inclui a remuneração que é atribuída ao proprietário e membros da família, pelo trabalho que realizaram em suas explorações próprias. Este percentual contrasta com os 60% da participação dos salários na renda das atividades urbanas. Apesar da influência de diferenças na estrutura técnica de produção, aquele descompasso observado na participação dos salários nas rendas urbana e rural traduz, inegavelmente, uma distribuição assaz regressiva da renda agrícola, fruto principal, com tôda a probabilidade, da distribuição desigual da propriedade da terra.

Como resultado da forma como se distribuía a renda agrícola paulista, encontraram os pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas que a participação da remuneração do trabalho na renda total do Estado de São Paulo, no ano de 1959, correspondia aproximadamente a 56%, com tôda a certeza bem acima da mesma relação no plano nacional. Em países de maior grau de desenvolvimento, a referida participação é muito mais favorável aos assalariados, que obtêm uma proporção maior da renda total: Reino Unido — 73%; Estados Unidos — 70%; Suécia — 64%; França — 62%;

(*) "Pesquisa Agrícola em São Paulo", in *Revista Brasileira de Economia* — Ano 16, n.º 2, junho de 1962.

Nova Zelândia — 58%. Em países subdesenvolvidos ocorre justamente o oposto: Ceilão — 41%; Colômbia — 39%; Gana — 34%. Conhecendo-se a importância das dimensões do mercado para o desenvolvimento econômico, é fácil perceber o porque da posição relativa mais favorável dos assalariados nos países de maior nível de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, as implicações da estrutura agrária sobre o ritmo de progresso da economia brasileira.

Com relação, ainda, ao setor rural, pode-se apontar os efeitos negativos que a inadequação dos sistemas de comercialização de safras ou de distribuição de crédito, exercem sobre a atividade agrícola e a capitalização da agricultura brasileira.

A desatualização do sistema bancário em relação ao estágio já alcançado pela indústria nacional constitui sério óbice ao seu mais rápido crescimento, o mesmo acontecendo com o sistema do ensino universitário, que não está demonstrando capacidade para evoluir com rapidez e no sentido reclamado pela industrialização da economia.

A máquina administrativa brasileira está totalmente obsoleta e incapaz de permitir ao Setor Público agir com decisão sobre o processo de desenvolvimento de nossa economia, estimulando e ao mesmo tempo orientando os investimentos de modo a maximizar os seus efeitos sobre a taxa de crescimento da economia. Além do aperfeiçoamento dos instrumentos governamentais de política econômica, é indispensável que se modernize o quanto antes o aparelho administrativo do Estado.

As dificuldades para o incremento da taxa de poupança em uma economia subdesenvolvida são também notórias. Como é pequeno o volume de sua renda, e, ademais, vivendo a sua população quase ao nível da subsistência, a margem possível de compressão do consumo é escassa. Não favorece, por este motivo, a formação de poupanças em escala capaz de sustentar um programa de investimentos que imprima um ritmo adequado ao crescimento do produto interno líquido.

Diante dessa débil capacidade de poupança, que caracteriza as economias subdesenvolvidas, a utilização dos recursos que

se subtraírem ao consumo deverá ser alvo de cuidadosa atenção se se pretender, de fato, que promovam a mais alta taxa de desenvolvimento econômico. A seleção de objetivos e projetos de investimentos financiados com as poupanças coletadas no seio da economia, deverá obedecer a critérios rigorosos que assegurem aprovação somente àqueles que realmente mais contribuirão para a aceleração do processo de desenvolvimento econômico.

As limitações opostas ao progresso tecnológico e à acumulação de capital nas economias subdesenvolvidas pela escassez relativa de recursos para investimentos e pela inadequação das suas instituições e estrutura social somente poderão ser superadas através de um esforço consciente e persistente, mediante o qual se procure estabelecer claramente os objetivos a alcançar e se promova, a par do seu constante aperfeiçoamento, o emprêgo coordenado e harmônico dos instrumentos de ação sobre o sistema econômico. Trata-se, em suma, de submeter o esforço de desenvolvimento à disciplina de um programa.

B — Programação Econômica: **Características**

De modo sintético pode-se afirmar que o objetivo da programação econômica consiste em obter e sustentar, ao longo do tempo, a maior taxa de incremento do produto real, por habitante, compatível com a estrutura de recursos de uma dada economia e com o nível de técnica prevalecente, ao mesmo tempo que a mais justa distribuição dos frutos do desenvolvimento econômico entre os membros da coletividade.

Conforme assinalado anteriormente, o desenvolvimento econômico resulta basicamente da combinação de duas variáveis — progresso tecnológico e acumulação de capital — cuja ação, em especial nas economias subdesenvolvidas, esbarra em dois obstáculos — estrutura institucional resistente às transformações ditadas pelo processo de desenvolvimento, e baixo nível de poupanças — os quais, para serem superados, exigem esforço disciplinado da sociedade, orientado segundo as linhas-mestras de um plano ou programa, cujo eficácia depende-

rá da possibilidade ou da capacidade de atacar globalmente as dificuldades que se an- de com as diretrizes definidas no programa.

Já se reconhece francamente, hoje em dia, graças principalmente à atuação da ONU e de suas agências regionais, como a CEPAL, na América Latina, que há tód- a conveniência e vantagem em se atacar o problema do subdesenvolvimento simultâ- neamente em todos os seus aspectos e ma- nifestações, quer de natureza social, quer de natureza tipicamente econômica. O con- junto de providências e de medidas que compõem os chamados "programas de de- senvolvimento econômico" não devem ficar, pois, restritos à ampliação e aperfeiçoamen- to da base material de produção de uma determinada economia, mas devem alcan- çar e enquadrar, também, os fenômenos so- ciais do subdesenvolvimento.

Outro princípio da doutrina do comba- te ao subdesenvolvimento hoje igualmente consagrado, diz respeito ao papel saliente reservado ao Poder Público na programação econômica, sem que isto implique, ne- cessariamente, na supressão da proprieda- de privada dos meios de produção. O que ocorre, na realidade, é a utilização, pelo Governo, dos vários instrumentos de exe- cução da política econômica de maneira a orientar e a incentivar a atividade privada, induzindo-a a comportar-se de conformida- de com as diretrizes definidas no programa.

O Setor Público, como responsável pela elaboração do programa e pela coordena- ção da sua execução, além da contribuição que deve dar diretamente para a sua ma- terialização, deverá, evidentemente, apare- lhar-se para exercer, com eficiência, essas funções. A capacitação do Setor Público para a condução do programa de desenvol- vimento econômico pode desdobrar-se nos seguintes conjuntos de providências:

a) — criação ou organização de um sistema nacional de planejamento que permita ao Governo utilizar coordena- mente os seus vários instrumentos — política orçamentária, política tributá- ria, política cambial, política monetária, política salarial, etc. — subordinando-os às diretrizes do plano, bem como a con- quistar o concurso do setor privado

para o cumprimento do programa, no que lhe disser respeito;

b) — modernização da máquina administrativa, dando-lhe condições para a execução eficiente de progra- mas de pré-investimentos básicos e de investimentos na ampliação da infraes- trutura econômica do País;

c) — aperfeiçoamento constante das instituições econômicas e sociais ajustando-as ao funcionamento de uma sociedade essencialmente dinâmica, co- mo soem ser as sociedades dos países de economia madura — permeáveis ao progresso e às transformações estru- turais que traz em seu bojo.

Do ponto-de-vista de resultados pura- mente materiais, tangíveis, os programas de desenvolvimento econômico encontram a sua síntese na taxa de incremento real, por habitante, que se propõe para o produto interno líquido. Na descrição do plano a taxa global que define, sinteticamente, o comportamento desejado para a economia, aparecerá decomposta em metas de produ- ção, fixadas, conforme a amplitude do pro- grama, para todos os setores e subsetores de atividade econômica ou apenas para aqueles que exercem influência decisiva sôbre o ritmo de desenvolvimento econômi- co. O plano poderá, igualmente, ser apre- ciado de outra perspectiva — o da forma- ção de capital ou do esforço total de inves- timentos programado. Examinado dêsse ân- gulo, o plano, ao ser detalhado, revelará a quantidade de recursos que se investirá em cada ramo da economia, a fim de que pos- sam realizar as respectivas metas de pro- dução.

Como os recursos mobilizados para a formação de capital totalizam, por defini- ção, um volume sempre inferior às necessi- dades da economia — fenômeno transparen- te nos países subdesenvolvidos — e como o que se pretende é maximizar os efeitos dos investimentos realizados, em termos de aceleração da taxa de crescimento do pro- duto real, por habitante, a sua distribuição pelos vários setores do aparelho produtivo terá que obedecer a critérios muito rigoro- sos de seleção de projetos.

C — Estudos Setoriais: Importância

A questão crucial da programação econômica consiste, assim, em determinar a exata proporção em que deverá ampliar-se a capacidade de produção de cada segmento da economia para que se maximize o benefício social derivado de cada unidade de capital investido. Conhecida a taxa de expansão dos diversos setores infere-se daí a respectiva quota no orçamento de capital da economia.

O conhecimento efetivo da situação dos diferentes setores produtivos ou, pelo menos, daqueles considerados de maior importância, é condição essencial para fixar-se corretamente as metas de produção e orientar-se adequadamente os investimentos. É fácil compreender-se, portanto, a importância dos estudos setoriais para a programação econômica.

A diagnose constitui, por certo, a etapa inicial de investigações dessa natureza. Pretende-se, nesta fase do estudo, descrever e analisar aspectos relevantes para a fixação da posição do setor, ou setores, no programa de investimentos, como, por exemplo, os que seguem:

a) — Características históricas do seu desenvolvimento. Responsabilidade dos agentes público e privado em sua evolução. Papel e contribuição de fatores institucionais e econômicos.

b) — Posição no quadro geral de desenvolvimento da economia nacional.

c) — Financiamento: origem e processos de captação de recursos para o seu desenvolvimento.

d) — Estrutura e formas de organização do setor. Características dominantes das unidades componentes.

e) — Estrutura e composição do estoque de capital. Características técnicas.

f) — Utilização do estoque de capital.

g) — Fôrça de trabalho. Capacitação técnica. Produtividade.

h) — Outros fatores de produção: características.

i) — Posição do setor no mercado nacional.

De posse dos dados e informações proporcionados pelo diagnóstico, não será difícil fazer-se um prognóstico sobre a tendência natural ou espontânea de crescimento do setor, para verificar, em seguida, como essa tendência se harmoniza com os objetivos do programa de desenvolvimento. Dêsse exame das perspectivas de expansão natural do setor e da sua compatibilidade com a que se programa, derivar-se-ão elementos valiosos para a elaboração das diretrizes finais de ação, como os que abaixo se especificam:

a) — Compatibilidade entre o programa setorial e o programa global;

b) — Cálculo dos investimentos necessários à ampliação desejada da capacidade de produção de bens e serviços. Os pré-investimentos de apoio à expansão do setor;

c) — Fontes de financiamento dos investimentos projetados. Pressão sobre os recursos do Setor Público: necessidade e grau da colaboração prevista;

d) — Delimitação das áreas de competência da iniciativa estatal e da iniciativa privada na execução do programa setorial;

e) — Papel dos instrumentos governamentais de política econômica na realização do programa setorial;

f) — Demanda de fatores de produção: problemas e soluções.

Os estudos econômicos setoriais no Brasil ganharam impulso, como era natural, com a expansão industrial ocorrida na década passada, notadamente em sua segunda metade, com o "Programa de Metas" do Governo Kubitschek, que era tipicamente um plano de desenvolvimento de alguns setores escolhidos. Todavia, tem-lhes faltado o apoio e a coordenação de um órgão nacional de planejamento, indispensável à sua

realização de forma sistemática, ampla e continuada. Em razão disto, não têm alcançado a profundidade e a extensão capazes de propiciar o conhecimento da estrutura e características dos principais setores da economia — base para decisões sobre o destino de cada um e em particular dos investimentos que porventura reclamarem.

O setor siderúrgico, por exemplo, cuja expansão é vital para o prosseguimento da industrialização brasileira encontra um sério obstáculo ao seu desenvolvimento no fato de necessitar de enormes massas de recursos para a concretização de seus projetos. De outra parte, é cada vez mais complexa a tarefa de decidir que linhas de produção serão ampliadas e que projetos serão executados, em virtude da tendência inevitável de diversificação do consumo, que acompanha o crescimento do parque industrial brasileiro, aumentando a variedade de tipos e de especificações de produtos siderúrgicos. Os projetos finalmente selecionados deverão traduzir, de fato, uma utilização racional dos limitados recursos disponíveis, para que não redunde em prejuízo para o desenvolvimento da economia nacional. É claro que somente um levantamento detalhado das características das usinas existentes, bem como uma análise metódica das hipóteses possíveis sobre o comportamento e composição da demanda em futuro próximo, é que abriria possibilidades para o atendimento dessas duas condições. Sabe-se, também, que pesquisas tecnológicas bem conduzidas poderiam aumentar significativamente a produtividade do parque siderúrgico nacional, com um melhor aproveitamento de matérias-primas nacionais; o plano de pesquisas, entretanto, depende, para a sua elaboração, de investigações prévias sobre as instalações e processos operacionais das usinas.

Estudos monográficos recentemente concluídos pelo BNDE sobre um setor menos complexo do ponto-de-vista da programação econômica — o da metalurgia dos não-ferrosos — permitiram algumas conclusões de importância para a política de investimentos da entidade. Em alguns casos, como o zinco e o alumínio, a solução consiste basicamente em ampliar a sua capacidade de produção. Outros, contudo, depen-

dem, para o seu desenvolvimento, do êxito que se obtiver em pesquisas minerais, como acontece em relação ao cobre e ao chumbo, em que as reservas nacionais de minério conhecidas são pobres e não suportam uma produção superior à atual. A solução do problema se desloca, então, do terreno dos investimentos industriais para o dos pré-investimentos no inventário dos recursos naturais do País.

As investigações superficiais até agora realizadas sobre a indústria de bens de capital demonstram, também, que o seu desenvolvimento não padece apenas de limitações decorrentes de escassez de recursos para financiar a sua expansão. Depara-se ela com duas dificuldades sérias para a utilização plena de sua capacidade de produção:

a) — insuficiência de recursos próprios para o financiamento adequado da fabricação e da venda de seus produtos. Somente um exame mais detido do problema, que os até agora realizados, poderia conduzir a soluções convenientes para o País;

b) — falta de pessoal de nível superior capacitado ao projetamento industrial, o que impede o setor de construções mecânicas de participar mais ativamente da execução de projetos industriais no País. O caminho a seguir seria, talvez, o de modificar os métodos tradicionais de formação e posterior aperfeiçoamento de pessoal de nível superior, especialmente de engenheiros.

De qualquer maneira, porém, os estudos até agora realizados sobre a indústria nacional de bens de capital não possibilitam uma visão integrada e completa da sua estrutura atual e da natureza real de seus problemas. Esta é uma lacuna que não poderia deixar de ser preenchida na hipótese de se pretender programar o seu desenvolvimento. Outro campo, praticamente virgem, nesse particular, é o das indústrias químicas, notadamente no ramo da química orgânica.

Os poucos exemplos referidos acima ilustram, de modo significativo, a importância dos estudos setoriais para a programação do desenvolvimento da economia brasileira e devem justificar a criação, dentro do mais curto prazo, de um sistema nacional de planejamento que estimule e apoie a sua efetivação.

O BNDE tem participado da realização de quase todos os estudos setoriais promovidos por agências do Governo Federal. Diversos outros têm sido efetuados por sua própria iniciativa. Como a sua ação financiadora se desenvolve ao nível de projetos, integrantes dos setores básicos da economia nacional, e como são bastante limitados os recursos que administra, é justificável a sua preocupação com tais estudos. Prova disto é a recente reestruturação promovida no seu Departamento Econômico, comentada em outro artigo desta Revista, e que teve por finalidade proporcionar àquele Órgão os meios indispensáveis à sua realização com maior eficiência. É evidente, porém, que ganhariam muito, em qualidade, se estivessem integrados em um programa amplo de investigações econômicas, dirigida por um sistema nacional de planejamento, e abrangendo tôdas as demais

agências governamentais que intervêm na atividade econômica.

Uma observação final, a que não poderíamos nos furtar, diz respeito à base estatística em que devem apoiar-se os mencionados estudos. Lamentavelmente, porém, a organização e a operação dos órgãos estatístico nacionais integrados no sistema do IBGE não satisfazem, em absoluto, ao mínimo que se reclama para a programação econômica. As estatísticas agrícolas além de cobrir apenas alguns aspectos da atividade, são extremamente precárias e de duvidosa fidedignidade; as estatísticas industriais padecem de igual imprecisão, bastando dizer que os últimos dados de que se dispõe, cobrindo todos os setores da indústria, referem-se ao ano de 1958. Se as autoridades federais se dispuserem, finalmente, a adotar a programação econômica como método de governo, o IBGE terá que ser reorganizado em novas bases, modificando-se, profundamente, os métodos de coleta e apuração de dados estatísticos. Para isto já dispõe de excelentes subsídios reunidos em relatório de um Grupo de Trabalho constituído em 1962, na extinta COPLAN-Comissão de Planejamento Nacional.

SUMMARY

SECTOR STUDIES AND ECONOMIC PROGRAMMING

After identifying investment and technological progress as the two strategic variables in the process of economic development, the author examines the fundamental conditions required for these variables to act in the fullest extent as dynamic agents of this process.

He describes the use of economic development programs and the role of economic programming in maximizing the effects of such programs.

Finally, the author underlines the importance of sector studies for economic programming for determining the expansion rates of different sectors of the economy.

RESUMÉ

ETUDES SECTORIELLES ET PROGRAMMATION ÉCONOMIQUE

L'auteur présente, d'abord, les investissements et le progrès technique comme les deux variables stratégiques du processus de développement économique; il examine ensuite les conditions fondamentales pour que ces variables agissent en toute intensité comme les agents dynamiques de ce processus.

Il décrit les programmes de développement économique et le rôle de la programmation économique dans la maximisation des effets de ce programme.

Il met en relief l'importance des études sectorielles pour la programmation économique quant à la détermination des taux d'expansion des secteurs de l'économie.